

**GENÈSE D'UNE INSTITUTION COLONIALE**

**LES COMMUNES MIXTES EN ALGÉRIE**  
**(1868-1881)**

PAR

MARIE-ODILE ILLIANO

---

**INTRODUCTION**

La commune mixte est une institution originale, créée en Algérie par décision impériale du 9 mai 1868 et arrêté du 20 mai de la même année. Sa naissance et son développement sont liés à plusieurs facteurs : la rivalité qui oppose l'autorité militaire et l'autorité civile, l'évolution respective des administrations issues de celles-ci, les ambitions diverses de la politique menée à l'égard des indigènes, l'extension du territoire civil au détriment de l'espace régi par l'armée.

Cette histoire amène à se demander dans quelle mesure la création des communes mixtes s'inscrit dans un rapport de forces entre deux groupes, entre deux conceptions de la colonisation, entre deux modes d'administration, et à examiner comment les militaires ont, en définitive, perdu le pouvoir en Algérie.

---

**SOURCES**

L'étude des communes mixtes d'Algérie repose sur les fonds conservés au Centre des archives d'outre-mer à Aix-en-Provence : archives ministérielles (sous-série F<sup>80</sup>), archives du gouvernement général de l'Algérie (séries H et X), archives privées ; ces documents ont été complétés par la sous-série 1 H du Service historique de l'armée de terre au château de Vincennes et par des sources imprimées (en particulier, le *Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie*).

---

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Les communes mixtes sont, à l'image de l'Algérie, très diverses tant du point de vue des paysages où elles s'inscrivent que de celui des hommes qu'elles concernent. Trois groupes sont en présence : les militaires, les colons et les indigènes.

---

### PREMIÈRE PARTIE

#### LE REcul DES MILITAIRES (9 MAI 1868-28 OCTOBRE 1870)

---

### CHAPITRE PREMIER

#### LA NAISSANCE DES COMMUNES MIXTES

En 1868, l'Algérie traverse une période difficile : d'une part, les accidents climatiques, les ravages des sauterelles ont provoqué une famine qui fait de nombreuses victimes parmi les indigènes ; d'autre part, l'administration et la politique indigène menées par le pouvoir militaire se trouvent remises en cause. Par ailleurs, à la suite du sénatus-consulte de 1863, il apparaît nécessaire de réorganiser les tribus. C'est pourquoi, en vertu de la décision impériale du 9 mai 1868 et de l'arrêté du 20 mai 1868, le maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, instaure le régime des communes mixtes.

### CHAPITRE II

#### LA COMMISSION DE L'ALGÉRIE

La politique de Napoléon III avait fortement mécontenté l'opinion algérienne. L'empereur envoie le comte Le Hon enquêter dans la colonie. A l'issue de cette enquête, le ministre de la Guerre crée une commission chargée de réfléchir à la réorganisation politique et administrative de l'Algérie. Cette commission est composée de militaires et des représentants les plus influents des intérêts coloniaux. Ses débats montrent très clairement que militaires et civils luttent pour le pouvoir. Si les civils sont soutenus par l'opposition républicaine, les militaires avancent l'intérêt des indigènes.

## CHAPITRE III

## LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE 1869, BILAN DES DÉBATS

Le sénateur Béhic, rapporteur de la commission, exerce une influence considérable sur les débats et sur les décisions. Or il est favorable à la suppression des communes mixtes car, à ses yeux, elles ralentissent l'extension du territoire civil. Les militaires sont obligés de céder. Cependant, les travaux de la commission ne satisfont aucun des partenaires : les militaires estiment qu'ils accordent des concessions trop importantes, les civils trouvent que les propositions ne sont pas assez audacieuses. La chute de l'Empire vient bouleverser les cadres du rapport de forces.

---

## DEUXIÈME PARTIE

LES RÉVOLTES ET LA POLITIQUE  
DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL DE GUEYDON  
(28 OCTOBRE 1870-17 JUIN 1873)

## CHAPITRE PREMIER

## L'INSURRECTION DE 1871

Les civils mettent à profit la chute de l'Empire pour étendre brutalement leur territoire : ainsi érigent-ils quelques communes mixtes en communes de plein exercice, d'où une inquiétude croissante parmi les indigènes. La rébellion des spahis, en janvier 1871, est le prodrome d'une révolte beaucoup plus grave, celle de la Kabylie. Devant une telle situation, Thiers nomme le vice-amiral de Gueydon gouverneur général de l'Algérie. Malgré cette nomination, la révolte prend de l'ampleur et menace la sécurité des colons.

## CHAPITRE II

## L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA KABYLIE

Le vice-amiral de Gueydon veut à la fois réprimer les révoltes et les rendre désormais impossibles ; il cherche également à développer la colonisation, tout en imposant un régime spécial où les civils auraient une part moins importante. Il lui faut donc élaborer un nouveau système administratif adapté à ces conditions contradictoires. La réorganisation commence par la Grande Kabylie, où il s'agit avant tout de faire cesser la révolte. Cette région est divisée en circonscriptions cantonales.

## CHAPITRE III

## LA CRÉATION DES CIRCONSCRIPTIONS CANTONALES

En modifiant l'organisation administrative, le vice-amiral de Gueydon tente de résoudre trois problèmes : l'administration des indigènes, la réforme de l'administration militaire du territoire, la question civile et coloniale. Sans vouloir supprimer l'administration militaire, le gouverneur général entend réformer le système des bureaux arabes et mieux contrôler les officiers. En même temps, il souhaite apporter à la colonisation la sécurité qui lui est nécessaire pour se développer. C'est pourquoi, par arrêté du 24 novembre 1871, il généralise les circonscriptions cantonales à l'ensemble du Tell. La circonscription cantonale est une vaste circonscription qui comprend à la fois des communes de plein exercice, des communes mixtes, des douars-communes et des tribus.

## CHAPITRE IV

## LE PERSONNEL DES CIRCONSCRIPTIONS CANTONALES

La circonscription cantonale se caractérise par le recrutement par le gouvernement général d'un personnel spécifique, à la fois civil et militaire : anciens commissaires civils et officiers des bureaux arabes. Le recrutement est interne à l'administration. Les conditions d'installation des nouveaux administrateurs civils sont difficiles. En effet, ces derniers doivent imposer leur autorité à leurs administrés tout en manquant de personnel.

## TROISIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DU GÉNÉRAL CHANZY  
(17 JUIN 1873-15 MARS 1879)

## CHAPITRE PREMIER

## LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES COMMUNES MIXTES

Le maréchal de Mac-Mahon, président de la République, nomme le général Chanzy gouverneur général de l'Algérie. Dès 1874, celui-ci supprime les circonscriptions cantonales et installe des communes mixtes qui s'inspirent à la fois des anciennes communes mixtes de 1868 et des circonscriptions cantonales. A l'image des communes de plein exercice, les communes mixtes sont dotées de la personnalité civile et d'un budget communal. Elles possèdent également un domaine communal.

## CHAPITRE II

## LE PERSONNEL DES COMMUNES MIXTES

Le personnel des circonscriptions cantonales subit une transformation. Alors que certains des administrateurs qui le composent deviennent sous-préfets, les autres sont affectés à l'administration des communes mixtes. Ces fonctionnaires sont issus de l'administration civile algérienne. Leurs salaires sont peu élevés, ce qui contribue à la médiocrité du recrutement. Aussi la réputation des administrateurs semble-t-elle assez mauvaise.

## CHAPITRE III

## LA POLITIQUE DE TRANSFERT

Le maintien au poste de gouverneur général d'un militaire, ancien officier de bureau arabe, encourage l'ensemble des militaires à résister face aux civils. Les militaires utilisent leurs compétences en matière d'affaires indigènes pour maintenir de larges portions de territoire sous leur commandement. S'ils ne peuvent pas arrêter complètement le mouvement des transferts et la progression de l'autorité civile, ils les ralentissent quelque peu, ce qui n'aurait pas été possible sans l'accord au moins tacite du général Chanzy. Certes, le général Chanzy n'obéit pas en tout aux vœux des militaires ; il est incontestable qu'il protège la colonisation, essentiellement pour des raisons politiques et patriotiques. Mais la réorganisation inattendue du territoire de commandement et le frein imposé à l'extension progressive du territoire civil laissent penser qu'il redoutait un déferlement civil, et qu'il cherche à l'éviter à tout prix. Pour lui, les communes mixtes, qu'elles soient militaires ou civiles, représentent la meilleure solution de compromis.

## QUATRIÈME PARTIE

LE TRIOMPHE DE L'ADMINISTRATION • CIVILE •  
(15 MARS 1879-28 JUIN 1881)

## CHAPITRE PREMIER

## LA POLITIQUE D'ALBERT GRÉVY EN ALGÉRIE

L'élection de Jules Grévy à la présidence de la République entraîne les députés algériens à réclamer la nomination d'Albert Grévy, son frère, au poste de gouverneur général. Albert Grévy entreprend de réaliser les vœux des colons et étend en trois phases le territoire civil à la totalité du Tell. Il utilise la commune mixte comme outil de transfert des territoires, puisque cette institution permet d'administrer une masse d'indigènes non préparée à la vie communale, dans un contexte où seul le droit commun est maintenu.

## CHAPITRE II

## LA COMMISSION SUR L'ALGÉRIE DE 1880

La commission sur l'Algérie de 1880 est très différente de celle de 1869. Désormais, personne ne conteste l'existence et l'utilité des communes mixtes pour l'administration des indigènes. Par ailleurs, diverses brochures publiées à cette époque expriment le souhait que les communes mixtes soient maintenues et reconnaissent leur intérêt.

## CHAPITRE III

## LE PERSONNEL DES COMMUNES MIXTES

De 1879 à 1881, le nombre des administrateurs s'est accru de façon considérable, en raison de l'extension du territoire civil. Ces hommes héritent des pratiques administratives des périodes précédentes. Ils doivent poursuivre la mise en place de l'administration civile et résoudre au mieux la question de l'administration des indigènes : ils s'installent dans des bâtiments administratifs qu'ils font construire ; ils sont assistés par un personnel français et indigène. Par ailleurs, le gouvernement général cherche à améliorer le recrutement. Enfin, le Parlement accorde aux administrateurs les moyens d'une administration efficace des indigènes qu'ils réclament depuis plusieurs années : les pouvoirs disciplinaires (loi du 28 juin 1881).

---

## CONCLUSION

L'évolution des communes mixtes traduit sur le terrain administratif la rivalité politique qui, en Algérie, oppose militaires et civils. Dans un premier temps, les militaires ont su utiliser la réorganisation de l'administration pour se maintenir au pouvoir, jusqu'à ce que les civils s'approprient une institution d'origine militaire, et qu'ils aient d'abord rejetée, pour en faire un outil parfaitement adapté à leurs besoins.

---

## PIÈCES JUSTIFICATIVES

Une quinzaine de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'organisation administrative et communale de l'Algérie (1847-1881).

---

## ANNEXES

Tableaux de l'organisation administrative de l'Algérie en 1868, après l'arrêté du 20 mai 1868, après l'arrêté du 24 novembre 1871 et à partir de 1874. - Chronologie. - Glossaire.

---